

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION
GENERAL DE
COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
Cuarto Período

CARPETA Nº 915 de 1992

DISTRIBUIDO Nº 1992 de 1993

COMISION DE
HACIENDA
- Integrada -

Sin corregir
por los oradores

Marzo de 1993

B A N C O C E N T R A L D E L U R U G U A Y

Carta Orgánica

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 25 DE MARZO DE 1993

25 x

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Juan Carlos Blanco -ad hoc-

Miembros : Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Federico Bouza, Carlos Cassina, Julio C. Grenno y Alberto Zumarán

Invitados especiales : Miembros del Directorio del Banco Central del Uruguay, contador Ricardo Lombardo y contador Ricardo Pascale

Secretaria : Señora Raquel Suárez Coli

Ayudante de la misma : Señora Teresa Paredes

* * *

[illegible] la sesión.

[illegible]

Se [illegible] de un [illegible] entrado.

(Se da del siguiente:)

"Nota del Consejo Honorario de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, de fecha [illegible] de marzo de 1993."

Léase.

(Se lee:)

Montevideo, 19 de marzo de 1993.

Señores Integrantes de la
Comisión de Hacienda de la
Cámara de Senadores.
Presente.

De nuestra mayor consideración:

El Instituto ha tomado conocimiento del texto del mensaje y proyecto de ley remitido al Poder Legislativo, sobre exoneración de aportes patronales y personales a la Seguridad Social por el término de diez años en los casos de funcionarios públicos renunciantes según lo dispuesto en los artículos 17º y [illegible] de la Ley Nº 16.320, de 1º de noviembre de 1992, que pasen a cualquier actividad privada.

La iniciativa fue suscrita en acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con el Ministerio de Economía y Finanzas, según surge del Comunicado de Prensa Nº 1250/93 de 4 de marzo de 1993, que se acompaña.

La sanción de las disposiciones proyectadas determinaría importantes perjuicios para la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.

Consideramos que no se ha advertido que nuestro Organismo ampara tanto a funcionarios bancarios públicos como a emplea-

ar.

[illegible] la normativa pro- [illegible] que se [illegible].

[illegible] fuesen incorporados a las instituciones bancarias privadas, pasarían a estar comprendidos en el [illegible] de nuestra Caja, la que por esa circunstancia dejaría de percibir aportes patronales y personales por un lapso de diez años.

[illegible] el correspondiente servicio de pasividad [illegible], constituyéndose en una carga [illegible] de una Institución que no integra [illegible].

[illegible] preocupante si el funcionario [illegible] a la empresa bancaria privada [illegible] afiliado a la Caja, ya que en ese caso [illegible] la aportación patronal y personal [illegible].

[illegible], se trata de una nueva disposición que se [illegible] participación de nuestro Organismo, y que [illegible], inscribiéndose en una tendencia que se ha [illegible] tiempos.

Al respecto corresponde recordar que todavía se encuentra radicado en el Poder Ejecutivo el proyecto de ley con el cual el Instituto pretendía promover el estudio de normas que contribuyesen a mantener el equilibrio del sistema.

Se percibe fácilmente que la sanción del proyecto de ley de que se trata afectaría directamente el cumplimiento de los fines puestos a cargo de nuestro Organismo, por lo cual solicitamos que esa Comisión se sirva concedernos audiencia a fin de ser oídos cuando se considere el tema.

Sin otro particular, reiteramos a ustedes las expresiones de nuestra mayor consideración.

Ricardo Barreix
Consejero Secretario

Dr. Hipólito Zas Recarey
Presidente

ar.2

Montevideo, 4 de marzo de 1993
COMUNICADO DE PRENSA Nº 1250/93

ar.3

25×

ACUERDO CON EL MINISTRO
DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

B.P.S. EXONERAN DE APORTES A LAS EMPRESAS QUE CONTRATEN FUNCIONARIOS PUBLICOS RENUNCIANTES

En Acuerdo con los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas, el Presidente de la República dispuso el envío a la Asamblea General del siguiente Mensaje y Proyecto de Ley:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo, a los efectos de remitirle el adjunto Proyecto de Ley, relativo a las exoneraciones de aportes obrero patronales en beneficio de aquellas empresas privadas que contraten funcionarios públicos renunciantes.

Como es sabido, la última Ley de Rendición de Cuentas, número 16.320 de 1º de noviembre de 1992, en su artículo 17 consagró el derecho de los funcionarios públicos que presenten renuncia a sus cargos o funciones contratadas permanentes para incorporarse a la actividad privada, de mantener en reserva los mismos por el término de un año.

Más allá de la favorable repercusión que la aplicación de la referida norma pueda tener, el Poder Ejecutivo ha considerado oportuno promover la exoneración de aportes patronales, a aquellas empresas privadas, cualquiera sea su actividad, que contraten personal que haya renunciado a su calidad de funcionario público al amparo de aquella disposición.

El logro del objetivo de abatimiento del gasto a través de la reducción del número de funcionarios públicos, podrá verse estimulado mediante una exoneración como la que viene de verse, aunada a aquella que se prevé en el artículo 2º del Proyecto remitido, que establece la exoneración de aportes de seguridad social para el personal que hubiera renunciado a su calidad de funcionario público para incorporarse a la actividad privada. Se ha entendido que el término de diez años previsto para la vigencia de la exoneración propuesta es el razonable y justo para lograr el objetivo de estímulo perseguido.

Asimismo, el inciso segundo del artículo 1º, ha dispuesto

[illegible] desvinculación del trabaja-[illegible] contratación o reingreso a [illegible]

[illegible] de evitar abusos en la utilización del beneficio, [illegible] convendría establecer, para el caso de despido, salvo notoria mala conducta, una indemnización complementaria a la común, cuando el monto de ésta sea menor a aquella resultante del monto total actualizado de los aportes patronales exonerados.

Por último, el control de cumplimiento de las disposiciones propuestas, se inscribe dentro de las competencias por razón de materia.

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Las empresas privadas, cualquiera fuera su actividad, que dentro del plazo de un año contado a partir de la vigencia de la presente ley, contraten en régimen de dedicación total, funcionarios públicos que hubieran renunciado a la Administración Pública al amparo de lo dispuesto en los artículos 17 a 21 de la Ley Nº 16.320 de 1º de noviembre de 1992, gozarán de una exoneración de los aportes patronales con relación a dichos empleados, por el término de diez años, contados a partir de la fecha de la contratación.

En caso de desvinculación del trabajador, o si se modifica el régimen de dedicación total, o bien si reingresa a la función pública, cesará ~~automáticamente~~ la exoneración referida en el inciso anterior.

Artículo 2º.- Los funcionarios renunciantes al amparo de la referida norma legal, para incorporarse a la actividad privada, gozarán, además del beneficio de reserva conferido por el artículo 17 de la Ley Nº 16.320, de una exoneración del aporte de seguridad social, por el término de diez años contados a partir de la contratación.

El beneficio cesará automáticamente en caso de desvincu-

25x

lación del trabajador, si se modifica el régimen de dedicación total, o si reingresa a la función pública, salvo, en este último caso, que el reingreso sea en un cargo docente de la Universidad de la República.

Artículo 3º.- Si el trabajador fuera despedido, salvo caso de notoria mala conducta, la indeminización por despido a pagar por el empleador, no podrá ser inferior al equivalente a los aportes patronales exonerados desde la contratación, actualizados de acuerdo con el Decreto Ley 14.500.

Artículo 4º.- No quedan comprendidos en las exoneraciones previstas en la presente ley los aportes que correspondan al seguro por enfermedad (DISSE).

Artículo 5º.- El control de cumplimiento de lo establecido en la presente ley, estará a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Banco de Previsión Social en lo pertinente, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

---

25 x

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión, doy la bienvenida al señor Director del Banco Central del Uruguay, Contador Ricardo Lombardo, quien ha sido invitado a participar de esta reunión con el fin de realizar algunos comentarios con respecto al proyecto de Ley Orgánica del Banco Central que se encuentra a estudio de este Cuerpo.

SEÑOR LOMBARDO.-En primer lugar, quiero agradecer a la Comisión la deferencia por haberme invitado en una oportunidad anterior cuando fue recibido el Directorio del Banco Central pero, lamentablemente, tuvimos algunas dificultades de comunicación interna, lo que impidió nuestra concurrencia en esa ocasión. Destacamos que para nosotros era muy importante tener la posibilidad de expresarnos ante esta Comisión acerca de este proyecto ya que, a nuestro modo de ver, se trata de una iniciativa medular desde el punto de vista global institucional del Banco Central.

Por otro lado, debemos manifestar que el anteproyecto enviado por el Banco Central al Poder Ejecutivo y que este hizo suyo remitiéndolo al Parlamento, responde a un proceso interno dentro de la institución que permitió obtener un consenso muy importante en el seno del Directorio, lo que corresponde destacar. En tal sentido, podemos decir que existió un proceso en donde prácticamente se elaboraron tres proyectos por parte de cada uno de los directores. En jornadas bastante trabajosas, pero muy interesantes en cuanto a la discusión conceptual que en ellas se dio, se llegó a un proyecto de 74 artículos, de los cuales 73 recogen el consenso del Directorio producto de un proceso de negociación donde tal vez, individualmente, podamos destacar algunos aspectos del articulado en los que podríamos diferir pero que en el conjunto permitieron arribar a una unanimidad muy importante. No obstante ello, tuvimos diferencias en un artículo, lo que motivó que desde el Banco Central se remitiera una nota oficial detallando todo este proceso, especificando que en relación al artículo 14 que figura en el proyecto, había dos versiones, las que se dieron en llamar 14a y 14b, que entregaré a Secretaría para que luego sean repartidas entre los señores Senadores si así lo creen conveniente.

Cabe destacar que este artículo está vinculado con la integración del Directorio y con el número y la forma de rotación de sus integrantes. Tal vez, alguien podrá preguntarse por qué no fue posible llegar a un punto de encuentro en este artículo 14 --lo que hubiera significado una unanimidad muy importante en el seno de un Directorio que todos saben no se ha caracterizado por ello-- si en los restantes 73 se llegó a un consenso.

cn.1

[illegible] nuestro [illegible] esta disposición tiene una importancia fundamental [illegible] que pueda tener la definición final de [illegible] definición del Banco Central, como organismo, dentro [illegible] ordenamiento institucional nacional. Advertimos que uno de los objetivos centrales de este proyecto es delinear un grado de autonomía importante para el Banco Central que esté contemplado dentro de la definición constitucional de entes autónomos, pero que especifique una situación especial de un organismo cuya concepción a nivel mundial ha ido evolucionando de tal modo que los países más avanzados y la doctrina en materia de constitución de bancos centrales le han ido definiendo un grado de autonomía mayor que a otras instituciones del Estado.

Hemos estudiado algunos antecedentes sobre constitución de bancos centrales y hemos visto su evolución histórica, cómo a partir de la década del sesenta se ha ido consolidando una especie de modelo tipo Bundesbank, en lugar del Banco de Inglaterra, advirtiendo cómo en ese proceso cada uno de los países fue adaptándolo a su idiosincrasia y al momento histórico que vivían. En tal sentido, podríamos señalar el caso extremo de Chile, en donde prácticamente el Banco Central es un cuarto poder, o también el neozelandés, en donde el mismo modelo ha sido adecuado al sistema parlamentarista que impera en ese país. Evidentemente, en ambos existen diferencias sustanciales, producto de la situación de cada uno de los países.

Si esta concepción más independentista del Banco Central la trasladamos al Uruguay, nos daremos cuenta de que es imprescindible que ese grado de autonomía que surge, y que ha sido acordado por la mayoría de quienes hemos estudiado este tema hasta ahora, tenga algunas restricciones de carácter externo que son muy importantes y que obligan a introducir un grado de coordinación necesaria entre el Banco Central y la política económica.

Es decir que uno de los presupuestos básicos que estaría implícito en la definición teórica del modelo Bundesbank, tiene que ver con la posibilidad de autonomía de la política monetaria. Tengamos en cuenta que el nuestro es un país donde históricamente han existido déficit fiscales estructurales muy importantes o donde existen "shocks" externos provenientes de los países vecinos, que producen efectos internos indeseados --y aquellos que son deseados son distorsionantes

cn.2

[illegible] ...ndales o men- [illegible] ...los grados de [illegible] ...de auto- [illegible] ...coordinación con el Gobierno central.

A nuestro entender, la versión del artículo 14 A, que fue enviada por el Banco Central al Poder Ejecutivo, sería mucho más adecuada con respecto a la versión del 14 B, que los señores Senadores recibieron del Poder Ejecutivo. Debo aclarar que la versión del artículo 14 B también fue enviada al Poder Ejecutivo, quien la hizo suya y la remitió al Parlamento.

La versión del artículo 14 A propone tres variantes sustanciales respecto al artículo 14 B: en primer lugar, sugiere mantener en tres el número de directores; en segundo término, establece que el período de rotación de los directores siga siendo de cinco años; y por último --éste es el tema sustancial-- admite la rotación alternada de los directores, o sea, cada cinco años. A modo de ejemplo, si suponemos que el primer Directorio es nombrado en el próximo Gobierno, a partir de marzo de 1995 el Presidente rotaría a los cinco años, el Vicepresidente a los siete y el director a los nueve años.

El concepto básico de este último punto, que está explícito, tiene que ver con la necesidad de que el período de actuación del Presidente del Directorio coincida con el del Gobierno central, como elemento de coordinación. En el artículo 14 B se plantea la hipótesis de que los cinco miembros del Directorio roten cada ocho años con lo que, evidentemente, no existiría ninguna clase de vinculación entre las autoridades del Banco Central y las del Gobierno. Podría darse el caso de que haya personas con posturas radicalmente distintas, lo que provocaría situaciones mucho más difíciles en lugar de aportar soluciones.

Entendemos que, si bien es necesario que el Banco Central defina la misión básica de preservar el valor de la moneda --lo que no existía en ningún lado y contribuye a un grado de independencia mayor de dicha institución-- al mismo tiempo es preciso mantener un mínimo de coordinación con el Gobierno para permitir que las políticas monetarias y fiscales puedan ser adaptables para solucionar los "shocks" extremos o los efectos de las demandas de los países vecinos que provocan distorsiones muy grandes en determinados momentos y que deben ser neutralizadas de una u otra manera.

cn.3

Por estas razones, tenemos la intención de hacer llegar nuestra propuesta a la Comisión para que, en lo posible, sea considerada. Sin perjuicio de que el articulado es complejo y tiene una cantidad de elementos muy importantes, hay algunos aspectos institucionales de muchísima importancia.

Este artículo 14 del que veníamos hablando, junto con los primeros artículos que definen la misión del Banco Central y con el artículo 3º, a partir del cual se establece la relación entre esta institución y el Poder Ejecutivo, son capaces de generar un equilibrio imprescindible para la elaboración de esta Ley Orgánica.

Quiero ser muy franco en cuanto a que siento que si el artículo 14 fuera aprobado tal cual fue enviado al Poder Ejecutivo, podría generarse un desequilibrio institucional demasiado marcado en vez de alcanzar el beneficio de la consolidación de la autonomía del Banco Central a través de la preservación del valor de la moneda.

Considero que se podría provocar un grave perjuicio si el grado de divorcio, como consecuencia de la no continuidad de las autoridades de la institución, fuera demasiado acentuado.

Repito que nuestra propuesta, que figura en el artículo 14 A, dispone tres variantes sustanciales, a saber: mantener el número de directores en tres; que roten cada cinco años alternadamente, pero con la restricción de que el mandato del Presidente del Banco Central coincida con el del Gobierno constitucional.

De esta manera, los otros dos directores podrán rotar alternadamente a los efectos de mantener la memoria institucional y evitar las rupturas que podrían producirse al cambiar todo el Directorio en oportunidad de

asumir un nuevo gobierno.

Entendemos que si sucediera esto último, sería como iniciar una nueva historia. Por lo tanto, el hecho de que dos directores perduren en su cargo, a pesar del cambio de Gobierno, aseguraría la continuidad y la permanencia de ciertos principios.

Dado que en la invitación que me cursaron se sugería la posibilidad de la presentación de un memorándum, trajimos la versión de una exposición que hicimos en el Banco Central a fines del año pasado, en oportunidad de discutirse este tema, donde están detallados cada uno de los antecedentes históricos de los países que han sido tomados como modelo, datos que, de pronto, pueden ahorrar tiempo a la Comisión.

Por lo tanto, dejo este material a disposición del señor Presidente de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradezco al contador Lombardo su exposición inicial y me encargaré de que los textos del artículo 14 A y de la exposición que realizó en el seno de la corporación que integra respecto a este punto específico, sean distribuidos a los miembros de la Comisión.

SEÑOR ASTORI.- Creo que nos ha quedado claro a todos cuál es el sentido de la discrepancia que ha expuesto el contador Lombardo acerca de la composición del Directorio del Banco Central, tanto sea en cuanto al número de sus integrantes como en lo que tiene que ver con los criterios de rotación y la intencionalidad de la vigencia de un período de actuación de su Presidente coincidente con el del Gobierno para asegurar un mínimo de coordinación.

cn.5

25 x

Sobre este tema tengo algunas dudas que dejaré para más adelante, ya que voy a formular todas juntas las consultas que le quiero hacer al contador Lombardo, porque entiendo que este es el mejor método para hacer estos planteos.

Precisamente, de acuerdo con lo manifestado por el contador Lombardo en cuanto a la necesidad de asegurar una mayor coordinación --creo que este es un punto clave del tema-- entre la autoridad monetaria y el Gobierno Central en su ámbito de conducción económica --que es lo que más importa desde este punto de vista-- me preocupa, sinceramente, --y no desprecio el tema del Directorio y mucho menos otros aspectos del proyecto-- el hecho de que se compromete seriamente la posibilidad de esta coordinación, más allá de cómo se integre o se realice la rotación en el Directorio.

El contador Lombardo ha hecho referencia a varios modelos de bancas centrales, y este proyecto se inspira, fundamentalmente, en la propuesta del Bundesbank de Alemania. Asimismo, ha hecho referencia al caso chileno que, de alguna manera, viene haciendo punta en América Latina en cuanto a la aplicación de este modelo. También ha señalado --si no entendí mal-- la necesidad de adaptar estas propuestas a las realidades nacionales de América Latina y, en particular, a la uruguaya.

En principio, pienso --quiero decirlo muy brevemente, ya que no es tiempo de polemizar ni mucho menos-- que este modelo que se proyecta no tiene en cuenta la realidad nacional. Sin perjuicio de ello, podría aceptar que en un futuro, al que el Uruguay todavía no ha llegado, este modelo podría ser aplicable; pero me parece que en el momento actual podría ocasionar dificultades importantes.

Deseo referirme ahora al punto clave, a mi juicio, de asignar al Banco Central las funciones de diseñar, no sólo la política monetaria, sino también la crediticia y la cambiaria. Este aspecto se destaca en la Exposición de Motivos, particularmente en las páginas 4 y 6 del distribuido que tenemos, donde se menciona su carácter de ente rector de la actividad financiera y orientador de las políticas monetarias, criditicia y cambiaria del país, y se habla de potestades y atribuciones que en función de ello habría que asignar al Banco Central en un contexto de libre mercado. Es decir que se da por sentado que nuestro país tiene una economía de

libre mercado, que habrá de seguir teniéndola, diría sin matizar o atenuar la expresión en cuanto a la incidencia que el propio Estado puede tener en la conducción de dicha economía.

En la página 6 de la Exposición de Motivos se establece claramente que las principales funciones del Banco son emitir moneda, diseñar y aplicar las políticas monetaria, crediticia y cambiaria del país.

En el articulado del proyecto se recogen estas reflexiones de la Exposición de Motivos, y concretamente en el literal b) del artículo 7º se dice que el Banco "diseñará y aplicará las políticas monetaria, crediticia y cambiaria del país".

No quiero hacer muy extensa esta exposición, pero creo que aquí puede haber graves problemas de coordinación con la conducción económica general del país, al atribuirle al Banco Central el manejo de tres instrumentos fundamentales.

Cuando se trató aquí la Ley de Intermediación Financiera, todos los integrantes de la Comisión de Hacienda recordamos que el Banco Central emitió opinión sobre este tema. También brindó juicios, que ahora es el momento de tener en cuenta, cuando se trató el proyecto del señor Senador Blanco sobre limitación del endeudamiento público que, a su vez, generó propuestas de él mismo en cuanto a limitar la capacidad de creación de dinero por parte del sector público. El Banco Central, en esa oportunidad --no sé si por unanimidad de su Directorio o por lo menos por mayoría; sinceramente no lo recuerdo-- estableció que el principal instrumento de la política monetaria era el mecanismo cambiario. Esto lo recordamos todos; está dicho en el informe, y además, lo discutimos con el doctor Ramón Díaz, Presidente del Banco Central, en este mismo ámbito. Por su parte, el contador Lombardo acota acertadísimamente que, en la actualidad, la situación es esa. No sé si mañana tendría que ser así. Personalmente --esta es una opinión que puede valer o no-- pienso que no debería ser ni el único el principal instrumento de la política monetaria del país; pero esa es otra discusión.

Me preocupa, realmente, instaurar para el futuro, en una

Ley Orgánica del Banco Central, las características de la política económica actual. Si se establece en una ley que dicho Banco diseñará las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, a partir de que hoy, evidentemente, el mecanismo cambiario es el principal instrumento de política monetaria, se estaría -sacralizando-, de alguna manera, para el futuro, que esta es la política monetaria del país y, personalmente, discrepo con ello. Por lo tanto, me parece extraordinariamente peligroso que en un proyecto de ley determinemos, nada menos que en las funciones del Banco Central, cómo se maneja la política monetaria en el futuro, obligando al Uruguay a practicar más adelante la misma política monetaria actual. Esta es la Carta Orgánica del Banco Central y éste seguirá existiendo en el futuro, con esta política económica y con otras. Entonces, aquí veo un problema grave.

Precisamente, en Alemania, país de origen de este modelo de Banco Central, la política económica no es resorte del Bundesbank, sino que lo es de lo que llamamos Ministerio de Economía. Al respecto --acabo de estar en Alemania-- en el Bundesbank, estuve estudiando todos estos aspectos y me ha quedado muy claro que dicho Banco no diseña la política cambiaria del país-- aunque sí maneja todo lo atinente a la tasa de interés como autoridad monetaria.

El otro aspecto que en este mismo artículo genera problemas, en mi opinión, es el diseño de la política.crediticia. Creo que tal como lo acabamos de aprobar en la Ley de Intermediación Financiera --que debió haber sido tratado después del proyecto; perdonen que lo vuelva a reiterar, pero me parece que hemos invertido el orden lógico, ya que primero se discute qué Carta Orgánica tiene el Banco Central y luego el papel de la autoridad monetaria en la intermediación financiera-- posibilitamos el hecho de que el Banco Central tuviera funciones de superintendencia y controlara las entidades financieras, lo que me parece correctísimo. Todo lo que signifique reforzar las posibilidades de control de dicho Banco contará con nuestro apoyo, tal como sucedió en oportunidad de discutir la Ley de Intermediación Financiera. Pero de ahí a decir que diseñará y aplicará toda la política crediticia del país, media una distancia muy grande.

Personalmente, quisiera que el Ministerio de Economía y Finanzas diseñara la política crediticia y que el Banco Cen-

tral fuera, naturalmente en el marco de una autonomía creciente, un miembro más de dicha política, fundamentalmente en sus funciones de superintendente de Banco. Por ejemplo, en el caso chileno, la superintendencia de bancos está en la Secretaría de Hacienda. Ello nos muestra que los modelos admiten variaciones nacionales, aun en los casos extremos.

Me he extendido mucho en esta interrupción y quisiera saber cómo el contador Lombardo percibe estas reflexiones en cuanto a las posibilidades de que este proyecto, tal como está formulado, sea un serio obstáculo a que un Ministro de Economía cuente con todos los resortes de la política económica y no tropiece con un Banco Central que le comunique que el crédito, esa palanca fundamental de la política económica, lo maneja él autónomamente, y que si existe alguna discrepancia, resolverá dicho Organismo. Por lo tanto, el señor Ministro de Economía y Finanzas no podrá solicitarle que realice determinada cosa. Lo mismo sucedería con la política cambiaria.

Reitero que deseo saber cómo se perciben estas posibilidades, porque aquí se encuentra el problema más serio en una descoordinación eventual entre un Ministerio de Economía y Finanzas --que con este proyecto no contaría con el manejo de herramientas fundamentales de la política económica-- y un Banco Central, que pasaría a tener no solamente autonomía sino un poder extraordinariamente grande en el manejo de aspectos importantes de la política económica que, naturalmente, se relacionan con el ámbito monetario, pero que ahora le estamos asignando prácticamente en plenitud. Recordemos la expresión "diseñará y aplicará las políticas monetaria, crediticia y cambiaria".

Me pregunto si al menos en esta etapa del desarrollo histórico del país no tendríamos que tener un proyecto que le asigne al Banco Central lo que es suyo, es decir, la política monetaria, esto es, la creación y destrucción de dinero. O sea la puesta en circulación de medios de pago, con todos sus efectos multiplicadores en materia de dinero bancario, etcétera y, al mismo tiempo, la retracción o compresión de la circulación de esos medios de pago, que todos conocemos como destrucción de dinero.

En cuanto al tema puntual del Directorio, entendí que el Presidente rotaría cada cinco años y los otros dos Directores cada siete y nueve años.

vc.4

SEÑOR LOMBARDO.- Con este régimen, el primer Directorio se formaría a partir del 1º de marzo de 1995.

Para obtener la discontinuidad o la alternancia en períodos distintos, obviamente esos tres Directores tienen que ocupar sus cargos por un lapso diferente.

Una alternativa es que permanezcan menos de cinco años, pero como no parece demasiado razonable que el plazo de alguno pueda ser de dos años, planteamos que el Presidente ocupe el cargo por cinco años, el Vicepresidente por siete años y el otro Director por nueve años, solamente en el primer ejercicio.

SEÑOR ASTORI.- Declaro que estoy abierto a cualquier alternativa que se plantee sobre este tema.

Me gustaría acompañar la intención de este proyecto, que es la de divorciar el mandato de los Directores del Banco Central respecto a los períodos de Gobierno.

Esa es una cuestión compartible. En cuanto a los métodos concretos con los cuales se puedan presentar variantes, creo que la inquietud del contador Lombardo es muy válida. Por esta vía también se asegura la coordinación, pero pienso que una de las principales virtudes de un Banco Central autónomo e independiente es, precisamente, desconectar su Dirección de la duración de los períodos de Gobierno.

Esta es una de las claves del problema, pero reconozco que hay alternativas que se pueden considerar y comparto la inquietud del contador Lombardo.

Para terminar, deseo señalar que lo que más me preocupa es el otro tema. Si bien el contador Lombardo comenzó por exponer esta discrepancia --era lógico que así lo hiciera-- quisiera conocer su punto de vista sobre este aspecto, porque me parece que allí radica una de las posibles fuentes del problema para el futuro del país.

SEÑOR LOMBARDO.- Señor Presidente: el señor Senador Astori ha ido a la médula de la cuestión. Antes de reflexionar sobre algunos de los puntos que mencionó, quisiera aclarar por qué atribuyo tanta importancia al hecho de que la rotación del Presidente del Directorio coincida con el período de Gobierno. Si así no ocurriera, dado el grado de autonomía que implicaría para el Banco Central manejar esas políticas que el señor Senador Astori planteó, sería no sólo una institución sumamente poderosa, sino que podría llegar, incluso, a tener más poder que el mismo Gobierno, porque si se trata de una Banco Central totalmente autónomo que maneja las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, el espacio que queda para la política fiscal es menor. Entonces, obviamente, de manera indirecta estaría manejando también la política fiscal.

El problema clave es que la necesidad de definir de manera unitaria o en el mismo ámbito las políticas cambiaria, monetaria y crediticia responde al objetivo básico que tiene este proyecto.

El tema central es atribuirle al Banco como misión la de preservar el valor de la moneda. Deseo destacar este aspecto porque es el tema medular. Hasta el momento, desde que existe el Banco Central, no hubo ninguna Ley Orgánica o Reglamento Interno que estableciera que su función era la de preservar el valor de la moneda. Esta es la verdadera innovación de este proyecto. Esto es lo que realmente introduce al proyecto en la corriente mundial de los países que están reformando sus cartas orgánicas. Me refiero a concentrar la misión de preservar el valor de la moneda, con adaptaciones a cada una de las situaciones, contemplando la idiosincrasia, los problemas de relacionamiento institucionales e, incluso, los antecedentes históricos.

En la medida en que los Directores del Banco Central identifiquen como papel prioritario de su tarea el de preservar el valor de la moneda, es evidente que es necesario do-

tarlos de instrumentos adecuados para que puedan cumplir su misión. Si esto quedara limitado a lo que el señor Senador Astori refiere como la política monetaria --o sea crear y destruir dinero-- nos estaríamos olvidando que ella es el resultado también de lo que ocurre en materia de políticas cambiaria y crediticia. Si sacáramos la definición de estas políticas del seno del Banco Central, estaríamos limitando su papel a uno mecánico de definición instrumental de decisiones globales adoptadas en otro ámbito.

Por lo tanto, si existe entendimiento y acuerdo en que la misión fundamental del Banco es preservar el valor de la moneda, los instrumentos necesarios son los que mencioné. En caso de no existir ese acuerdo, diría que este proyecto de ley orgánica pierde su sustento fundamental, su columna vertebral, su razón de ser, si se llegara a tal extremo.

Coincido con algunas referencias que hacía el señor Senador Astori al caso alemán, donde la política cambiaria no se fija en el Bundesbank. Creo que en Nueva Zelanda --que es el ejemplo que yo puse-- tampoco se fija un modelo tipo Bundesbank. Entiendo que aquí entramos en un problema de instrumentos, ya que hoy el Uruguay no los tiene, para poder llevar adelante la política monetaria, más allá de la política cambiaria, tal como lo señalaba el señor Senador Astori. Los instrumentos son muy limitados y poco poderosos y una de las tareas del Banco Central en los próximos años será la de diseñar y crear algunos de carácter monetario que permitan llevar adelante una política monetaria. Como es sabido, ésta no existe en nuestro país desde hace muchos años porque, en realidad, hay grandes déficit fiscales y con ello no es posible llevar adelante aquélla.

Creo que el señor Senador Astori plantea la médula de la cuestión y hace una serie de observaciones muy atinadas y a tener en cuenta en el estudio de este tema. Si la misión del Banco Central es preservar el valor de la moneda, entonces, necesariamente estos instrumentos tienen que permanecer en sus manos. De ahí la importancia de que la integración del Directorio se produzca en los términos que he señalado, a fin de que el Presidente del Banco Central tenga un grado de coordinación con el Gobierno Central y que el Ministerio de Economía y Finanzas no se transforme en un simple instrumentador a la inversa, donde el margen que tenga para la política fiscal sea predeterminado por el Banco Central.

mcd.2

Quizás no haya sido debidamente explicitado un componente muy importante que tiene este proyecto, que no lo posee el Bundesbank ni el Banco Central de Chile, que dejan un vacío, y que es determinar cómo se dirime en teoría las diferencias que pueden plantearse entre las medidas del Ministerio de Economía y Finanzas y las del Banco Central.

Históricamente, estamos acostumbrados a que, dadas las características de los Bancos Centrales y de los últimos Gobiernos, haya una coordinación necesaria entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el Presidente del Banco Central. De hecho, integran lo que extraoficialmente se denomina el equipo económico, ámbito en el cual se resuelven los temas. Sin embargo, ¿qué sucedería si el Directorio del Banco Central asume como papel fundamental a cumplir, la preservación del valor de la moneda, porque así lo establece la Ley Orgánica, mientras que el Ministro de Economía y Finanzas define otros objetivos específicos? ¿Cómo se dirimiría esto? Repito que en el Bundesbank esta situación no está prevista, y tampoco lo está en el Banco de Chile. Sí lo está en Nueva Zelanda y, de alguna forma, podemos decir que la solución nuestra presenta alguna similitud. Sin embargo, en aquel país se vive una situación diferente, pues el régimen institucional es distinto.

En Nueva Zelanda, al Gobernador del Banco Central --no existe Directorio-- se le contrata por parte del Gobierno por un período determinado, fijándosele cuáles deben ser las metas de inflación. Por ejemplo, se le dirá que la inflación para cierto período debe ser de un 3%, agregando una serie de metas adicionales. Esto es tan estricto que, en caso de que la inflación sea distinta al 3%, el Gobernador no cobra el sueldo, ya que cuando existen en el ámbito del Gobierno --repito que se trata de un sistema parlamentarista-- medidas que puedan hacer perder esa meta del 3% de inflación, la obligación del Gobernador es denunciarlo ante el Parlamento.

Entonces, es necesario que se explicite a nivel público el mecanismo a llevar a cabo. Siguiendo el ejemplo que señalaba el señor Senador Astori, si el Ministerio de Finanzas de Nueva Zelanda fija un tipo de cambio que es incompatible con una meta inflacionaria --supongamos que la exportación

de lanares tiene problemas y requiere que haya un tipo de cambio un poco más acelerado para proteger a los exportadores de ovinos-- el Gobernador tiene la obligación de denunciar públicamente ante el Parlamento que esa devaluación mayor a la prevista va a generar un porcentaje de inflación mayor al fijado. Por lo tanto, el tema se dilucida en el Parlamento y es necesario que se defina expresamente ante la opinión pública cuáles son las alternativas que existen. El Parlamento será el órgano soberano que definirá lo que quiere el país, si desea exportar un poco más o tener un poco menos de inflación. Obviamente, esto se puede hacer, es muy útil y, además, aparece contemplado en el articulado del proyecto.

En el artículo 3º se definen las finalidades principales del Banco, expresándose: "En el ejercicio de estas finalidades, el Banco procurará la coordinación con la dirección de la política económica que compete al Poder Ejecutivo. Si el Banco considera que la decisión en cuestión afecta sustancialmente las finalidades que le son atribuidas por este artículo, podrá mantener su criterio haciéndoselo así saber al Poder Ejecutivo, a los efectos de la pertinencia que pudiera corresponder, conforme al procedimiento establecido por el artículo 197 de la Constitución."

Entonces, se trata de lo mismo, pero utilizando los instrumentos constitucionales de que disponemos. Con este procedimiento, se pone en juego el cuestionamiento del Presidente del Banco Central y es el Senado el que resuelve; será un representante de la opinión pública el que explicite si queremos más o menos inflación, más o menos desocupación, más o menos exportación. Esos temas que hoy están reservados a un conjunto de académicos y expertos y que muchas veces el gran público desconoce, pueden, en el caso extremo de que se llegue a una situación de esa naturaleza, ser puestos de manifiesto.

Por último, deseo expresar que la aplicación del modelo del Bundesbank fue y es posible, fundamentalmente, debido a una gran aversión del pueblo alemán hacia la inflación, que tiene en su memoria nacional una asociación entre la inflación y el caos que se produjo después, con el advenimiento del nazismo, la segunda Guerra Mundial y la destrucción de Alemania. Por lo tanto, si alguien propone determinadas medidas de carácter político o social que generen un proceso inflacionario descontrolado, será duramente castigado por la opinión pública. Eso ocurre también en países como Nueva Zelanda, pero no en el nuestro.

En nuestro país la memoria institucional nacional hace que la gente se haya ido acostumbrando a vivir con una cierta inflación. Las generaciones de los últimos 3[illegible] años han convivido y se han acostumbrado, de alguna manera, a una cierta inflación. Por lo tanto, si bien es importante terminar con este factor económico, si se evalúa desde el punto de vista de la sicología nacional y su idiosincrasia, es mucho más grave el tema de la ocupación que el de la inflación. Ello no es así en países tales como Alemania, Nueva Zelanda o en otros donde los extremos de esta concepción han sido llevados adelante.

Es por tal razón que para nosotros resulta muy importante que el instrumento fundamental que vincule ambas instituciones, como son el Banco Central y el Ministerio de Economía y Finanzas, tenga un grado de coordinación tal que implique que el Presidente de dicha institución rote con la misma periodicidad que el Gobierno central.

SEÑOR ZUMARAN.- Simplemente quiero dejar constancia en la versión taquigráfica de que todas las referencias efectuadas sobre el Banco Central alemán me resultan muy valiosas.

Pero considero que el alto grado de autonomía que este Banco posee --además de las consideraciones muy atinadas y juiciosas que ha hecho el contador Lombardo-- desde mi punto de vista obedece a otro factor que es propio de la estructura institucional alemana, como es el enorme grado de federalismo que tiene ese país en su organización.

Los Estados federales son muy fuertes y, por lo tanto, no le van a delegar atribuciones de esta importancia, como puede ser el manejo del marco, a un Estado central, ya que éste posee muy pocas competencias y prerrogativas.

En cambio, le dieron esta potestad a una organización muy autónoma e independiente del Gobierno central, pero integrada por una fuerte participación de los Estados federados que son miembros del Bundesbank.

Es decir que por esa vía, los Estados federales se reservaron una alícuota muy importante de poder dentro de Alemania y el voto de los representantes de Baviera, de Hamburgo, o de cualquiera de las repúblicas federales, adquiere una enorme

importancia. habiendo muchas veces, de hombres políticos.

Reitero que la referida institución es muy independiente en relación al Gobierno central, pero representa en su seno la integración federal que posee Alemania. Considero que es importante señalar estos conceptos cuando se invoca tan repetidamente la autonomía del Bundesbank, ya que ésta obedece a un criterio general de organización institucional. Lo mismo ocurre con el Poder Judicial, en el que un Tribunal federal de un Estado alemán tiene prerrogativas que son impensables para un Juzgado Departamental uruguayo; la relación es de 100 a 1, ya que son verdaderas Supremas Cortes de Justicia a nivel de los Estados federados.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece la presencia del contador Ricardo Lombardo, los comentarios que ha formulado así como el material que ha tenido a bien dejarnos, que va a ser distribuido oportunamente entre los integrantes de este Cuerpo.

(Se retira de Sala el contador Lombardo)

(Entra a Sala el contador Pascale)

SEÑOR PRESIDENTE.- Tenemos el gusto de dar la bienvenida al contador Pascale, quien ha accedido gentilmente a venir al seno de esta Comisión, que había estimado interesante escuchar sus comentarios sobre el tema que nos ocupa.

SEÑOR PASCALE.- Agradezco las palabras del señor Presidente, y señalo que para mí es un placer estar aquí en el día de hoy con el fin de presentar nuestro punto de vista sobre el proyecto de ley de Carta Orgánica del Banco Central.

Antes que nada, voy a exponer dos o tres conceptos sobre el proyecto, para luego entrar al detalle de algunos artículos, ya que de otros no tengo mayores comentarios que realizar, si bien aclaro que mi opinión es una más y de ninguna manera quiero hacerla prevalecer. Asimismo, quiero expresar mi apoyo global al proyecto el que, junto a la ley anterior sobre intermediación financiera, la Nº 16.527, ayuda a fortalecer la conducción del sistema financiero.

Personalmente, pienso que este proyecto tiene dos aspectos que se destacan: uno de ellos es el que hace referencia a una mayor autonomía o independencia del Banco Central en el

ejercicio de sus funciones; y por otra parte, también se destaca la presencia de una superintendencia de Bancos.

Dado que estos son los dos temas centrales, creo que vale la pena hacer algunas observaciones de carácter general sobre ellos, haciendo uso de elementos vinculados a la legislación comparada.

En cuanto al primer punto, debe estudiarse desde distintos ángulos. Así, habría que hablar de una mayor independencia en el campo de la política monetaria, de la supervisión bancaria y, también, de la política administrativa propiamente dicha. De lo contrario, el tema de la autonomía se confunde en distintos segmentos.

Con respecto a la independencia de los bancos centrales, la tendencia más reciente es la de irles dando, en el campo monetario, una mayor autonomía.

Esta tendencia oscila entre dos elementos fundamentales. Por un lado, se ha comprobado que cumplen mejor sus roles cuanto más independencia poseen. El segundo elemento a tener en cuenta es el que tiene que ver con su función en cuanto a ayudar a una mayor estabilidad en la moneda.

Basándose en estos dos elementos a que hemos hecho referencia es que ha tomado cuerpo el tema de la independencia de los bancos centrales. La misma, de acuerdo a los países, es muy diversa.

Así, tenemos países en los que el Banco Central posee una gran autonomía. Me refiero, al caso de Alemania, o de Chile, país que, en este aspecto, se basó en la legislación germana.

Sin embargo, vemos que hay otros casos en que dicha autonomía no es tan marcada, incluso en países muy desarrollados como puede ser Francia, Japón o Inglaterra. Este último, tradicionalmente ha tenido un Banco Central subsumido en su política, en lo que es el Tesoro británico. La posición francesa, si bien intermedia, es de alta dependencia.

Como vemos, hay una clara tendencia a independizar el funcionamiento de los bancos centrales. Entonces, nos encontramos ante el problema de las relaciones de estos bancos, autónomos, más independientes en el campo de la política monetaria con el Gobierno.

El proyecto a estudio, en su artículo 3º, hace referencia al tema diciendo que el Banco Central procurará la coordinación con la dirección de la política económica que compete al Poder Ejecutivo. En caso de haber una disputa entre la institución y el Poder Ejecutivo, se remite a lo establecido en el artículo 197 de la Constitución de la República, por lo cual es, en definitiva, el Senado el que toma una decisión.

Quiero decir a los señores Senadores que en cuanto al tema de la coordinación hay opiniones encontradas. Así, la Ley Orgánica del Banco Central alemán dice que el mismo apoyará la política económica del Gobierno en tanto no se contradiga con sus funciones. Es el mismo caso del Banco Central de Chile, que tiene una alta inspiración, reitero, en la ley germana.

En cuanto a cómo se dirimen estas diferencias entre el Poder Central y un Banco Central autónomo, debemos decir que hay una variedad de situaciones. Nuestro proyecto se remite al parlamento, en una opción muy razonable. En otras leyes, como es el caso de Alemania y Chile, el propio Ministro tiene derecho a presenciar --con voz pero sin voto-- las reuniones del Consejo del Banco Central. En el caso de la ley chilena, incluso se pueden suspender, por 15 días, todos aquellos actos del Banco Central que no se crean convenientes.

Así, vemos que en la legislación comparada tenemos una variedad bastante amplia de posiciones. Lo que sí parece claro es que los bancos centrales tienen un fin, y los problemas se presentan cuando ese fin colide con el del Gobierno, en su conjunto.

Esto queda de manifiesto sobre todo cuando el Gobierno emprende una política de abatir el desempleo y, por otro lado, el Banco Central pretende mantener la estabilidad de la moneda.

Aun en los países altamente industrializados e independientes como Suiza, siempre mantienen algún tipo de relación.

cb4

25 x

Los Estados Unidos son un caso un poco particular. Tiene una apreciable independencia y es el Parlamento el órgano de mayor control del Banco Central; es el Congreso de los Estados Unidos y sus Comités los que controlan permanentemente al Presidente de la Reserva Federal, quien presenta sus planes, su coordinación con la política general. Esta relación es más importante que la que existe entre el Poder Ejecutivo y el Banco Central de ese país.

Pienso que dentro del tema de la independencia de la política monetaria, una de las cosas muy importentes para un Banco Central, además de la independencia jurídica y formal, es la capacidad de hacer primar o de presentar sus puntos de vista, es decir que las autoridades, el Congreso y el público en general, estén enterados de los problemas que existen. Entiendo que es muy importante insistir en este tema de la independencia de los bancos centrales. Sin embargo, creo que más que la parte formal es mucho más útil la capacidad de parte del Banco Central de presentar sus puntos de vista ante el Gobierno, lo que está recogido en distintos artículos del proyecto de ley. Los señores Senadores tiene mucha más experiencia que yo en este sentido. Si un país no quiere tener inflación y, persistentemente, los integrantes de la sociedad conciente o inconcientemente la desean, un Banco Central puede detener ese proceso por un determinado lapso. El Banco Central no está suspendido en el aire, como quien habla de una cosa etérea, sino inmerso en la sociedad. Por lo tanto, si esa sociedad, a la larga no es conciente de que se encuentra ante un problema inflacionario, el Banco Central mantendrá su eficacia durante un determinado lapso y luego, naturalmente, la fuerza de los hechos y la contundencia de las cifras lo irán apartando de esa independencia.

Por eso, la independencia, que creo es muy importante, deberá ir acompañada de aspectos como los que contiene este proyecto de ley, tales como la capacidad de decirle al Parlamento o a quien fuere que las cosas van a ser de determinada manera.

Después, en definitiva, es el pueblo y sus representantes quienes deciden el curso a seguir en la política económica, a fin de lograr el bienestar general.

gcq.1

Como se puede apreciar, el tema de la independencia del Banco Central encierra varios aspectos y me parecía interesante comentarlos aquí.

La independencia en cuanto a la supervisión bancaria es mucho menos compleja y discutida, pues se admite más pacíficamente.

El tercer punto es el relativo a la autonomía en cuanto a la administración. Aquí hay un tema que es menester que los señores Legisladores conozcan para brindar nuestro aporte en la medida en que sea posible.

En varios países existe una fuerte tendencia a que los directores del Banco Central y los magistrados perciban un sueldo completamente diferente del resto de los funcionarios públicos, incluso de muy alta jerarquía. Hace algunos años asistí a un debate en España, donde se señalaba que el Gobernador del Banco de España, quien cumple funciones de Presidente del Banco Central de ese país, ganaba más que el propio Presidente del Gobierno, el señor Felipe González. Al respecto, se discutía sobre si era mucho o poco. Lo mismo sucede, reitero, con los magistrados. Ese es un tema de alta percepción política y nacional, sobre el que no puedo decir más de lo que a veces sucede. Naturalmente, la tarea que cumple un médico de Salud Pública, que salva una vida, es, y con razón, muy importante. Pero de esta manera estamos entrando en un tema de prioridades nacionales que supera no sólo mis capacidades, sino también el objetivo de este comentario, cuando yo simplemente quería señalar que existe una mayor autonomía financiera --aunque no se trata de que hagan lo que quieran-- sus remuneraciones están desalineadas con respecto a las de los otros Ministros, etcétera.

En todo caso, quizá debería fijarse algún tope: hasta ciertas jerarquías, como puede ser la de Presidente o Vicepresidente de la República.

El otro gran tema del proyecto de ley es el relativo a la supervisión bancaria. Las dos grandes avenidas por las que se distribuye hoy el mundo son, por un lado, si la supervisión bancaria debe estar separada totalmente del Banco Central para no vincularse con otros aspectos de política monetaria o en los que se puede influir y, por

[illegible] Un caso de independencia [illegible] es el de Chile; ejemplos de países [illegible] existe son Uruguay, Argentina, Brasil, [illegible] caso de independencia es, en Europa, el de Alemania. [illegible] otra parte, en Estados Unidos, la Reserva Federal, el control de la moneda y los seguros de depósito realizan una suerte de inspección que resulta muy compleja.

Como todas las cosas, la separación o la inserción tiene sus ventajas. La separación implica una mayor autonomía para fijar ciertas normas que el Banco Central pueden no resultarle, en primera instancia aceptables. Primeramente, muy a menudo hay grandes colisiones entre el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, lo que depende mucho de las personas. Existen normas que son muy claras. Si la Superintendencia de Bancos está separada y decide clasificar la Cartera en cinco categorías, --donde la categoría 1 está compuesta por los buenos pagadores-- el Banco Central no va a tener ningún problema porque se trata de una norma de detalle de la administración de un banco.

Podemos decir que estos dos círculos tienen puntos de secuencia.

Hay aspectos muy claros que corresponden a la Superintendencia, otros al Banco Central y otros que están en una zona gris, que son los que crean las mayores confusiones. Por ejemplo, un banco solicita llevar adelante un tipo de operación financiera que al Banco Central, de pronto, le interesa por razones monetarias y la Superintendencia, por razones de prudencia bancaria, dice que no está de acuerdo. Hay muchos casos como este en los países en que existe la separación. Digamos que la solución uruguaya en el proyecto de ley es intermedia y recoge un poco los beneficios de ambas posiciones, es decir que se mantiene en el seno del Banco Central con un cierto grado de desconcentración.

Debí decir que uno de los problemas de esa independencia es que en definitiva el responsable del sistema financiero es el Banco Central, porque entre sus funciones prioritarias está la de salvaguardar el sistema de pago de la Nación. El otro, no tiene como función eso. De pronto, decide cerrar una institución financiera y el Banco Central encuentra una abrupta ruptura del sistema de pagos que trae serios trastornos económicos y que no estaba dentro de las funciones de la Superintendencia, lo que ha creado problemas en distintos países.

gcq.3

Por eso, [illegible] terminado por ser muy reglamentaristas de los aspectos prudenciales, de detalle, o por tomar la actitud, [illegible] en los Estados Unidos, en que todos inspeccionan a los bancos: la Reserva Federal, el control de la moneda, etcétera.

Como decía, el caso uruguayo es más híbrido y puede recoger las ventajas de ambas posiciones, ya que la Superintendencia se encuentra en el seno del Banco Central pero en forma desconcentrada. Pienso que en los dos grandes tópicos, el de la independencia y el de la presencia de la Superintendencia, el proyecto de ley avanza, a mi juicio, en la dirección correcta. Me gustaría, entonces, pasar a referirme a los artículos que, desde mi punto de vista, merecen algún comentario.

En cuanto al tema de las finalidades del banco, establecidas en el artículo 3º, ya hice algunos comentarios en lo relativo a las relaciones con el Poder Ejecutivo que están incluidas en este aspecto, lo que generaría un problema de título; considero que ésta, sería una observación más formal.

Las finalidades son las habituales de cualquier Banco Central, es decir, la de mantener la estabilidad interna y externa de la moneda determinando la inflación y la depreciación del peso frente a las monedas fuertes, asegurar el normal funcionamiento de los pagos de deudas externas, etcétera.

A este aspecto, debo señalar que a veces es conveniente introducir una frase más general por la que el Banco Central tenga entre sus fines procurar el manejo y el control de la circulación del dinero y del crédito, así como tener capacidades para normar en materia crediticia, monetaria, cambiaria, financiera y de supervisión bancaria y de cambios internacionales.

Realizo este comentario porque uno de los puntos que han distinguido a la actividad financiera en los últimos diez años es que cada vez escapa más al control de los bancos centrales.

25 ×

No debemos olvidar que una cantidad impresionante de dinero del mundo se maneja "off-shore", es decir, en centros que funcionan al margen del control de los bancos centrales, por lo que no tienen ni encajes ni reglas de crédito. En estos mercados, el precio es la tasa Libor --que es, prácticamente, la única de la que oímos hablar todos los días-- no es, ni más ni menos, repito, que el precio del dinero en ese mercado. Esta situación comienza en la década de los sesenta por una serie de motivos que no es del caso analizar ahora, y que hoy día maneja una gran proporción de los bancos centrales, ya que toda esa liquidez internacional no tiene ningún tipo de control. Aclaro que no se trata del 3% o el 5% de esa cantidad, sino de más del 50% de la liquidez internacional que se maneja, reitero, al margen de los bancos centrales.

Si para nosotros esto genera una preocupación, imaginemos lo que sucederá en el caso de esos grandes bancos centrales. En consecuencia, considero que a veces es necesario emplear una frase más contundente y global, sin perjuicio de esta enumeración taxativa, ya que no sabemos con qué tipo de problemas nos encontraremos mañana porque se trata de un tema muy dinámico. Al respecto, conocemos la sensibilidad del Parlamento para estas situaciones, pero sabemos que esto lleva cierto tiempo, por lo que es necesario tomar un marco de referencia que permita llegar a una solución más rápida ante la aparición de un nuevo problema.

En cuanto al artículo 14 que establece la integración del Directorio del Banco Central, debo señalar, desde un punto de vista técnico personal --porque no creo que existan técnicos neutros-- que estoy de acuerdo con la rotación de sus miembros, ya que en general existe esta tendencia.

No creo que sea conveniente que lo hagan todos a la vez, sino que sus mandatos vayan venciendo en forma alternada. Digo esto debido a un problema que no es tan grave en nuestro país, porque la burocracia funciona mucho mejor de lo que normalmente se cree y así lo he comprobado en mi experiencia que ha sido muy buena. Desearía que gran parte del sector privado funcionara como gran parte de la burocracia, que por suerte existe para subsanar errores que serían preocupantes. Por ejemplo, me refiero a la memoria institucional del Banco Central, recogida por muy distinguidos funcionarios.

gcq.5

Al respecto, no me parece muy razonable que el Directorio vaya cambiando, precisamente, para mantener esa memoria institucional, y si aparece un problema nos podamos remtir al Director que se ocupó del asunto y no tengamos que recurrir a funcionarios que se pueden haber jubilado.

En cuanto al tiempo que dura la rotación, considero que ocho años es un poco excesivo para nuestro país. En los Estados Unidos los Directores permanecen 14 años en el cargo, en Chile 10 años, en Alemania 8 años; pero, repito, en el Uruguay, por distintos motivos, debe ser menos. A mi juicio, 5 años sería un plazo razonable, aunque sea con posibilidades de ser renovable.

En lo que tiene que ver con el número de miembros, debo señalar que el Banco Central ha funcionado con tres y nunca se generaron dificultades, pero no me parece que sea un tema fundamental que su número se aumente a cinco integrantes. Aclaro que en los casos de los países citados anteriormente los Presidente de dichos Directorios permenecen menos tiempo en su cargo, inclusive, porque en caso de plantearse su remoción, sería muy trabajosa. Además dicha función exige un gran desgaste físico e intelectual.

Existe otro tema de carácter más reservado que considero que es de estricta incumbencia del Parlamento que refiere a la posibilidad de que esos cargos abarquen un nivel intermedio de cada uno de los períodos de Gobierno.

SEÑOR BOUZA.- Quisiera saber si en los casos en los que el mandato del Presidente es menor que el del resto de los Directores, éste tiene funciones especiales o distintas al resto de los miembros. Concretamente, pregunto si constituye un órgano por sí mismo, o es simplemente un integrante de ese Directorio.

SEÑOR PASCALE.- La situación varía un poco de acuerdo con el país de que se trate. En general, diría que el Presidente no cuenta con atribuciones especialísimas y en el caso americano a veces existen comités formados en el Directorio que tienen atribuciones muy importantes. Evidentemente, la figura del Presidente siempre es muy particular y tiene ciertas facultades especiales pero, por ejemplo, no podría fijar la tasa de interés ya que de ello se encarga el Comité de Mercado Abierto integrado por los 10 miembros del Directorio.

Tampoco podría decidir a depreciación del dólar americano ni tomar otras decisiones importante, sino que cumple con

jes.1

las funciones normales del jefe de un organismo. Naturalmente, este es un tema de resorte político más que de carácter técnico. Por ejemplo, en los Estados Unidos prácticamente todos sus Presidentes tuvieron problemas con los Gobernadores del Banco Central. Tal fue el caso de Roosevelt, Carter, Johnson y Reagan, ya que coincidió que muchas veces el Gobernador había sido nombrado por el Presidente anterior. Por ejemplo, Walker fue nombrado por Carter, quien después cesó su mandato ingresando aquél en el período de Reagan, en el que fue reelecto a pesar de que luego terminó renunciando a causa de ciertos problemas. Esta situación vuelve a plantearse con el señor Green Span, que es electo Presidente del Banco de Reserva Federal, quien tenía una clara militancia en el Partido Republicano y, posteriormente, cae su mandato.

Los ingleses, que generalmente son filósofos sobre estos temas, dicen que a veces esto es peor porque se enquistan las reservas federales en sus trincheras y, en definitiva, influyen menos sobre el Gobierno que si estuvieran más compenetradas. La verdad es que estos temas de manejo político de la sociedad, me superan.

Con respecto a los artículos 23 y 24, me parece que apuntan más a lo que tiene que ver con un Reglamento, que a lo que dice relación con la jerarquía legal. Hablan, por ejemplo, de que el Directorio deberá reunirse una vez por semana, y entiendo que cuando se nombra a un Directorio éste tiene responsabilidades suficientes como para reunirse una o varias veces por semana. Aclaro que esto no está mal, pero creo apunta más a un Reglamento Interno.

El artículo 31 habla de la auditoría interna, lo que me parece muy razonable y sumamente importante. Pero entiendo que cuando en las Cartas Orgánicas se habla de uno de los departamento de la institución, se perfilan también otros departamento. En este caso, se estaría reglamentando legalmente la auditoría cuando no se está haciendo lo mismo con la función de la Gerencia General, que es extraordinariamente importante; tanto es así que muchas normas de otros países la incluyen. Esto no quiere decir que esté mal; considero que podría mantenerse el artículo, pero creo que se le da jerarquía a una función muy necesaria desde el punto de vista del contralor, aunque en la función diaria del Banco Central no tiene importancia. En cambio, con respecto a otras funciones extraordinariamente importantes, como ser la de Gerente General que es una figura de gran peso, no se establece nada.

El Capítulo V, se refiere a la política monetaria y a la administración de reservas. Personalmente, sería un poco más

amplio e incluiría a las políticas crediticias.

El artículo 32 habla del régimen cambiario y entiendo que el inciso pirmero es el más importante. Debo aclarar que siempre estoy preocupado por el sentido tan cambiante que tienen las políticas monetarias. De ahí la importancia que le atribuyo al inciso primero que dice: "El Banco reglamentará el funcionamiento del mercado de cambios y la convertibilidad de la moneda nacional en medios de pago internacionales". Considero que esto es de una gran contundencia. En cambio, los incisos segundo al cuarto tienen un contenido docente, explicando cosas que están muy englobadas en la política cambiaria. No están de más, pero me parece que no es materia de una ley entrar e explicar qué es un tipo de cambio fluctuante o fijo.

Creo que en el artículo 35 se incurrió en un error de computación ya que se titula "Cometidos de Administración de Reservas" y entiendo que no se trata de la administración de reservas. Si bien la actividad del Banco Central tiene que ver con ésta, aquí se expresa que: "Incumbe al Banco llevar a cabo la política monetaria de la República con vistas a procurar la finalidad señalada en el artículo 3º de la presente Ley y, para ello, estará facultado para:", y comienza a hablar concretamente de los instrumentos de política monetaria que el Banco Central tiene a su disposición para llevar adelante. Se ve que hubo un error al pasar de un artículo a otro o en alguna revisión del texto. A lo sumo puede tratarse de los cometidos de la administración de la política monetaria o instrumentos de la misma. Este es un tema más formal, aunque creo que también es importante.

Deseo señalar que estoy de acuerdo con estos instrumentos; sin embargo, aquí falta uno aunque es probable que esto suceda en razón de una experiencia amarga que hemos tenido. El artículo 45, que se refiere a "Préstamos al Sistema", dice: "El Banco actuará como prestamista en casos extremos respecto de las instituciones de intermediación financiera y, en tal carácter, en los términos y condiciones que el Directorio determine por unanimidad de sus miembros, podrá comprar, vender, descontar y redescontar a las instituciones de intermediación financiera: a) Letras de cambio", y luego se reifere a la tasa de estos descuentos.

Hay que aclarar que en política monetaria uno de los elementos fundamentales es la tasa de descuento del Banco Central. Comprendo que la historia monetaria del país haya tenido alguna triste experiencia en materia del uso del ins-

trumento crediticio por el Banco Central al sector privado y una de sus variedades eran los redescuentos; pero creo que el tema no se refiere tanto a la idoneidad del instrumento --que, por otra parte, lo tienen la ley del Banco Central de Chile y el Banco Central de Alemania, del cual nadie puede dudar de su tendencia muy ortodoxa-- porque se podría poner algunos límites, sino a que el Banco Central quede como un Banco independiente y poderoso pero encorsetado en ese poder. La legislación comparada y la doctrina establecen la pertinencia de realizar operaciones con límites, porque el crédito debe ser manejado con prudencia para que no tenga efectos inflacionarios o perversos sobre las economías. En ese sentido, creo que la fijación de la tasa de descuentos, o establecer una norma similar a la del artículo 45 podría ser apropiado pero no para casos extremos. Esto me parece correcto, pero además no hay que olvidar que otra función del Banco Central es la que correspondería al crédito para el sector privado. Más adelante veremos que con respecto al crédito para el sector público, se fija un tope muy claro, lo que me parece muy bien. Uno de los pilares de la autonomía de un Banco Central, es "trancarle" el crédito al sector público, pero también podría aparecer alguna norma de crédito al sector privado. Esto último ha sido muy mal usado en muchas oportunidades. En ese sentido, hemos observado casos de algunos países que aun teniendo superávit tenían una inflación muy alta, porque la política de crédito al sector privado era absolutamente descontrolada. Aquí no se trata de un problema de instrumento, sino de cómo se llevan adelante las cosas. Teniendo en cuenta la doctrina y la legislación comparada, si el caso uruguayo recoge una mala experiencia sería conveniente establecer algún tope para realizar esta clase de operaciones. Quería hacer este comentario con la prudencia que el caso requiere.

El artículo 42 se refiere al "Programa financiero". Al respecto, debo decir que me parece muy bien que el Banco Central realice un programa financiero, porque creo que es importantísimo e, incluso, ya estaba previsto en la legislación anterior. Sin embargo, desde mi punto de vista, entiendo que sería interesante agregar que este presupuesto financiero se eleve al Parlamento, que es lo que sucedía en la legislación anterior. En ese sentido, mi preocupación es que el Banco Central funcione bien y, además, que todo el mundo sepa lo que está pasando y cuáles son las medidas que se adoptan.

jes.4

25x

De esta manera el Parlamento puede aprobar el Presupuesto General de Gastos e Inversiones, que es una pieza muy importante en la conducción de la política económica general.

Sin embargo, ella no es más que un engranaje de un presupuesto monetario general en el que se fijan topes de reserva, de endeudamiento y metas tales como la inflación. Es fundamental para el Parlamento recibir una explicación de toda esta información.

En este momento, seguramente tenemos un presupuesto monetario para el año 1993. En él está resumido, aparte de la política de corto plazo, las medidas que se van a tomar. Reitero que considero que sería muy importante que estos datos pasaran al Parlamento. Además, debería establecerse para ello una fecha en tal sentido.

En el artículo 43, se redefine el tema de las instituciones de intermediación financiera. Al final del inciso primero se dice: "siempre que cualquiera de ellas se dediquen habitual y profesionalmente a la intermediación en recursos financieras".

SEÑOR ZUMARAN.- ¿Me permite, contador Pascale?

Antes de pasar al tema de fondo, quisiera hacer una pregunta.

Veo que aquí no se mencionan las casas bancarias, pero sí se habla de casas financieras.

Personalmente, conozco el término casa bancaria y, por lo tanto, desearía saber si el no mencionarlas se trata de una distracción, si se alude a algo diferente o por qué se excluyó" "casas bancarias".

Pregunto al contador Pascale si considera que el término casa bancaria debe estar incluido.

SEÑOR PASCALE.- El decreto-ley Nº 15.322, del año 1982, previó que podría haber bancos y casas financieras. Estas últimas, correspondían a las viejas casas bancarias. Es decir que se le cambió la denominación y se dijo que por diez años

años podrían permanecer con el nombre de casa bancaria --debido a que ya tenían un nombre acreditado-- pero que paulatinamente deberían cambiarlo por el de casa financiera.

Si mal no recuerdo, luego hubo una prórroga de aproximadamente un par de años, aunque creo que aún existen casas bancarias, pero dentro de uno o dos años deberán dejar de serlo. En una interpretación amplia --no soy abogado-- es probable que alguien diga que casa financiera equivale a casa bancaria, porque solamente se trata de un cambio de denominación.

Personalmente, en estos casos prefiero ser lo más claro posible y mencionar las casas bancarias porque, de hecho, aún existen.

En el inciso segundo del artículo 43, se dice que "No se considerarán tales" --se refiere a que no se considerarán instituciones de intermediación financiera-- "las empresas que realicen colocaciones e inversiones financieras con recursos propios, o en cuyo financiamiento no participe el ahorro público, así como tampoco lo serán aquellas que se limiten a aproximar a las partes en negocios de carácter financiero".

Aquí existe un problema de redacción y de concepto en lo que tiene que ver con los recursos financieros. Creo que estamos en presencia de recursos financieros cuando una empresa tiene su pasivo financiado con crédito de empresas y cuyo activo esté constituido por deudas que tienen personas físicas o jurídicas.

Entonces, me parece que ésta no fue la intención de la ley, sino que lo que pretendió fue excluir algunas cooperativas o tarjetas de crédito. Esta fue una preocupación muy grande, estando quien habla al frente del Banco Central, se solicitó la opinión a la Sala de Abogados.

Existía la inquietud por si un día surgía algún problema con empresas de este tipo, ya que se encontrarían en tierra de nadie con respecto a su contralor.

Ello no quiere decir que deban estar comprendidas en el Banco Central.

lt.2

25 x

Sin embargo, debemos tener claro que se han ido desarrollando enormes instituciones --de ahí mi preocupación-- que manejan muchos millones de dólares y que no tienen un control muy definido.

En aquel momento, cinco miembros de la Sala de Abogados del Banco Central dieron una opinión y el restante dio su punto de vista discordante.

Además, siempre pensamos que este tema podría ser motivo de alguna legislación.

Estas empresas de créditos al consumo no trabajan ni con recursos propios ni pueden entrar en el ahorro público --que es algo muy complicado de definir-- pero, sin duda, formarían parte de los recursos financieros, por lo que no se podría excuirlas.

En realidad, esto es objeto de una gran decisión política. En primer lugar, habría que ver si se quieren dejar fuera del contralor del Banco Central del Uruguay.

En segundo término, si se procede de esa manera --me parece una decisión perfecta-- es necesario establecer que alguien controle esta actividad, ya que de lo contrario quedarían en tierra de nadie y muchas veces lleguen a tener dimensiones más importantes que los propios Bancos.

Dichas instituciones han llegado a un grado tal de desarrollo, manejando ahorro público en determinados casos, que no me hacen dudar que intermedian en recursos financieros.

Podemos decir que desde el punto de vista de la legislación, en este aspecto estamos un poco desguarnecidos.

SEÑOR CASSINA.- En muchos casos aplican tasas de interés que exceden bastante los límites de la ley de usura, que ya es sumamente generosa, porque establece el tope para considerar

que se ha producido el delito de usura en un interés del 75% por encima de las tasas del mercado bancario.

Este tema ya lo discutimos en la Rendición de Cuentas y lo hemos venido planteando con otros Legisladores en el período pasado.

En resumen, queremos decir que estas instituciones están absolutamente descontroladas.

SEÑOR PASCALE.- Lo que señala el señor Senador Cassina se enmarca en el problema que yo mencionaba acerca de la gran innovación financiera, ya que permanentemente van apareciendo nuevas figuras, instituciones e instrumentos, y si no contamos con una norma tipo "sombrilla" que reglamente estos hechos se nos van a presentar estos problemas.

De pronto, controlamos un pequeño banco para que no cobre determinada tasa de interés porque, por ejemplo, la Nación creyó conveniente, a través del Parlamento, fijar un tope a la ley de usura pero, por otro lado, existe una gran cantidad de fondos que son manejados al margen de estos controles.

Quería señalar estas advertencias generales con respecto a este tema.

En cuanto a los artículos 45 y 46 voy a hacer la siguiente apreciación: el primero de ellos se refiere a un tema general, de prestamista en última instancia, función típica del Banco Central, y el segundo, tiene que ver con la asistencia financiera.

En general, los bancos centrales tienen dos tipos de línea de liquidez, no de problema de solvencia.

Recuerdo que el año pasado, en oportunidad de visitar a

esta Comisión, advertí el problema de que faltaba un segundo tipo de línea automática dentro de determinados límites, o sea, cuando un banco se sobregira por un día o dos, lo que es absolutamente habitual y normal.

Revisando algunos antecedentes comprobé que existe un decreto --el Nº 614/92, de fecha 11 de diciembre-- el que en su artículo 18 declara que no está comprendido dentro de esto el hacer adelantos a corto plazo, en líneas de crédito para facilitar el adecuado funcionamiento de las operaciones interbancarias.

Es decir que esa línea de cortísimo plazo, de uno o dos días, que se brinda para que los bancos no entren en infracción y compliquen el funcionamiento del sistema, ahora aparece por decreto.

Mi impresión personal --no soy jurista-- es que la vieja legislación tenía lo que se llamaba asistencia financiera ordinaria y extraordinaria.

La ordinaria es la normal, es decir, la referida a las transacciones, mientras que la otra que está prevista en el proyecto, se refiere a un problema de liquidez de otra entidad y que es la que causa preocupación.

Cuando un banco entra en esta situación debe ser observado con detenimiento.

Sin embargo, mi punto de vista es que esta asistencia --que es un crédito que el Banco Central otorga a corto plazo-- debería tener una base legal.

Entonces, habría dos tipos de asistencia financiera.

Una de ellas, la normal, automática, que el decreto la recoge hasta el 25% de la responsabilidad patrimonial neta

mínima y debe tener un tope. Este es un tema de rutina bancaria. Desde mi punto de vista, el otro aspecto debe estar contemplado en la ley.

Quisiera detenerme en el tema de la Superintendencia de Bancos.

Con respecto a esto, puede existir alguna duda sobre quién fija las normas en esta materia.

Si recurrimos al artículo 7º, en su numeral g) dice que el Banco Central "Regulará normativamente y supervisará la ejecución de aquellas reglas por parte de las entidades públicas y privadas que integran el sistema financiero".

Parecería que fuera el Directorio del Banco Central quien fija estas normas.

Sin embargo, cuando se analiza el artículo 51, con la simple lectura puede haber alguna confusión en cuanto a si esas normas las fija la Superintendencia o el Directorio del Banco.

Con respecto a ello, personalmente pienso que el Banco Central es un organismo desconcentrado y va a manejar estos aspectos con fluidez.

Pero hay puntos que son claramente establecidos por el Banco Central, como por ejemplo, la instrumentación de la política monetaria, puesto que debe tener una definición de las autoridades del Directorio; mientras que otros refieren a normas prudenciales y de información que pueden estar en el seno de la Superintendencia sin ninguna clase de problemas, como ser clasificar las carteras de los bancos o fijar el plan de cuentas.

Existe además una zona gris en la que debería privar la opinión del Banco Central.

lt.6

25

SEÑOR GRENNO.- En el artículo 43, cuando se habla de las "Instituciones de intermediación financiera", se integran "las compañías de seguros públicas y privadas". Además, en el artículo 50, cuando se refiere a "Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera", considera a todas en forma global. Tengo entendido que la práctica habitual en la mayoría de los países es que la superintendencia de seguros no esté integrada dentro de la global, sino que tenga un capítulo aparte; pero no veo que figure en este proyecto.

En ese sentido, quisiera conocer su opinión.

SEÑOR PASCALE.- Es distinta la actividad desarrollada por un Banco Comercial de la de uno de seguros, puesto que sus características y riesgos son muy diferentes, lo que ha hecho que muchas veces tengan superintendencias separadas. Considero que el tema debería definirse en el sentido de que o se separa en otra superintendencia o se incluye dentro de ésta, pero a título muy expreso, especializando a un grupo de funcionarios en cuanto a la supervisión de entidades que manejen seguros.

La especificidad del tema así lo amerita, ya que hay una serie de aspectos que no tienen nada que ver con el trasiego del ahorro público, hacer préstamos o recibir depósitos. Normalmente, en la legislación comparada estas superintendencias se encuentran separadas.

SEÑOR GRENNO.- Todo el MERCOSUR funciona con superintendencias de seguros paralelas a las superintendencias financieras. Creo que el hecho de que el Uruguay tenga una situación atípica dentro del área debe observarse con cuidado porque nos colocaría en una desventaja funcional respecto a una posible integración regional.

SEÑOR PASCALE.- En buena medida esto deriva hasta de la denominación de nuestra institución pública vinculada a los seguros, ya que se llama Banco de Seguros del Estado. En ningún país existe esta denominación, sino que son compañías o aseguradoras, ya que no existe la figura de Banco, no hay un trasiego de depósitos a crédito. Estas compañías se dedican solamente a seguros, como los de vida, automóviles o incendios. Por eso, lo normal sería que estuviera separado. En este proyecto se consideró todo junto, pero no tengo dudas de que debe tener un grado de especialización muy grande, ya que

25 x

no se podría enviar a un inspector de Bancos a una compañía de estas características.

SEÑOR ZUMARAN.- Quisiera que el contador Pascale, con su experiencia y conocimiento, nos explicara qué consecuencias prácticas traería cada una de las soluciones. En el artículo 50 se establece que las resoluciones del Superintendente podrán ser recurridas. Por ejemplo, ante una situación en la que el Superintendente adopta una decisión respecto de un Banco --tema muy delicado y sensible-- y éste recurre con recursos de revocación y jerárquico --esto no se puede modificar porque está en la Constitución-- me pregunto qué pasa con esos recursos.

¿Tienen un efecto suspensivo inmediato, es decir, se interpone el recurso y cesa la medida del Banco Central? Me parece que el administrador solo debe tener derecho para recurrir, pero ¿cuál es la consecuencia que esta situación acarrea?

Digo esto porque con la lentitud de nuestro sistema de recursos, se puede tomar una decisión definitiva cuatro o cinco años despúes y pueden existir consecuencias catastróficas desde el punto de vista de los efectos patrimoniales, no por la medida adoptada por el Superintendente, sino por haber estado cuatro o cinco años litigando en esa materia.

Pienso que la sensibilidad de la plaza financiera no admite una situación de este tipo. Hablando más llanamente, parecería que un banco que tuviera un litigio con el Banco Central, tomándose medidas recurridas, podría ser objeto de corridas; por lo tanto, la medida tomada por el Superintendente es lo de menos en este caso, ya que lo realmente importante son las consecuencias.

Repito que el administrativo tiene que tener derecho a recurrir, en el marco de una practicidad y rapidez, a efectos de uqe no existan ulteriores consecuencias. En este sentido, creo que incluso el Banco Central ha tenido algunas experiencias dolorosas de juicios por medidas administrativas dictadas en relación con algún banco privado.

Muchos años después, todo eso terminó con sentencias, en las que se interpusieron daños y perjuicios muy onerosos para el Banco.

rp.2

Concretamente, quisiera que el contador Pascale hiciera algún comentario acerca del tema no jurídico, sino desde el punto de vista del mejor funcionamiento del sistema y del propio Banco Central.

SEÑOR PASCALE.- Personalmente, salvo en casos de sanciones muy menores o advertencias sin mayor trascendencia, dejaría la mayor parte de la responsabilidad de una sanción --o de una medida importante-- al Directorio del Banco Central. Además, esto tiene que estar muy justificado desde el punto de vista jurídico; es decir, debe existir un previo asesoramiento letrado acerca de los alcances y limitaciones que puede tener el Banco Central, o sea que se debe saber hasta dónde se puede llegar, cuáles son las resultancias del tema. La historia financiera del Banco está plagada de improvisaciones a este respecto, al margen de la ley.

Me refiero, por ejemplo, al hecho de cerrar un banco sin intimarlo previamente a que capitalice. Este tipo de cosas surgen cuando no existe un diálogo. Hoy en día, el Banco Central está perdiendo juicios porque nunca intimó a capitalizar. En lo personal, pienso que este tema debe ser manejado con absoluta prolijidad.

En esta materia, debo decir que soy algo menos que un "amateur" --existen muchos distinguidos abogados que están trabajando en este asunto-- pero pienso que se debe ser extremadamente prolijo y cuidadoso en todos los temas relacionados con sanciones.

En lo personal, considero que cuando se cercena un derecho, deben existir las mayores garantías posibles por supuesto, no me refiero a asuntos menores.

Reitero que, en general, todo lo referente al régimen sancionatario lo dejaría en manos del Directorio del Banco, a propuesta de la Superintendencia, que es quien tiene a su cargo el quehacer diario.

SEÑOR BOUZA.- Quisiera saber si el contador Pascale no cree que la norma prevista en el literal c) del artículo 52 del proyecto está orientada en la línea de pensamiento que él está desarrollando. Es decir, cuando aparece la intervención o liquidación de una empresa de intermediación financiera, la Superintendencia recomienda al Directorio la adopción de una medida de ese tipo.

En consecuencia, será este último el que tomará una decisión al respecto. Digo esto porque pienso que tal vez esta norma no tenga una redacción adecuada, de modo tal de poder ir estableciendo cuáles son las facultades del Directorio y cuáles son las que él delega a la Superintendencia.

Por otro lado, quisiera hacer otra consulta.

En el artículo 50 --a través del cual se crea la Superintendencia-- se dice, entre otras cosas, lo siguiente: "Dicho funcionario actuará por un período de ocho años y su designación o remoción, en su caso, será dispuesta por la unanimidad de miembros del Directorio".

En este caso, coincido con el contador Pascale en el sentido de que me parece desequilibrado el hecho de que se hable a tal extremo de las facultades y formas de designación del Superintendente y que no se mencione para nada al Gerente General, por ejemplo.

Entonces, quisiera saber si el contador Pascale piensa que es bueno exigir una mayoría tan especial por un lado y, por otro, que el período por el cual se le encomiende su función sea de esa extensión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de conceder la palabra al señor contador Pascale, la Presidencia desea señalar que habitualmente la Comisión finaliza su trabajo a la hora 12.

Dado que estamos en la etapa final de la muy interesante contribución que el señor contador Pascale está haciendo a nuestro trabajo, la Mesa propone prorrogar la hora de término de esta sesión a los efectos de que pueda concluir su intervención.

rp.3

25x

SEÑOR ASTORI.- Estoy totalmente de acuerdo con lo que plantea la Mesa; sin embargo, me reservo la posibilidad de proponer que el contador Pascale asista a una próxima sesión de la Comisión, porque su exposición ha sido muy rica y me gustaría tener la oportunidad de intercambiar puntos de vista, así como también abordar temas de política similares a los que plantea el contador Lombardo. Pienso que estos temas deben ser abordados con cierta profundidad, por lo que nos insumirá bastante tiempo. Entonces, sin perjuicio de lo que ha propuesto la Mesa, probablemente propondré que se invite nuevamente al contador Pascale para la próxima sesión.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa entiende que existe consenso en la Comisión en lo que concierne a la extensión del régimen de trabajo por el día de hoy, de modo tal que el contador Pascale pueda concluir con su exposición. Por supuesto, siempre existe la posibilidad de que, merced a su buena voluntad, podamos contar con su presencia en una próxima sesión.

De todas maneras, y sin la intención de contrariar lo que propone el señor Senador Astori, la Presidencia señala que este tipo de audiencias tiene la finalidad fundamental de recoger la opinión de los invitados y no tanto de profundizar entre los propios Senadores y debatir acerca del tema. Claro está que esto no excluye que se puedan realizar preguntas incisivas y a fondo acerca de la cuestión de que se trate ya que, de otro modo, no tendría ningún sentido la comparecencia de los invitados.

De todas formas, la Mesa exhorta a no iniciar un debate a fondo acerca del tema, sino a aprovechar la presencia de quienes hoy nos acompañan.

SEÑOR ASTORI.- Aclaro que no proyecto debatir sobre el tema, sino simplemente formular preguntas que darán lugar, probablemente, a respuestas extensas.

De todas formas, le doy tranquilidad a la Mesa en el sentido de que el debate lo haré cuando corresponda. Sí deseo formular preguntas, porque me interesa contar con la opinión que el contador Pascale tiene acerca de temas de políticas del Banco Central y en cuanto a su participación en la conducción económica del país.

rp4

Pienso que las respuestas van a ser extensas porque las preguntas son, a mi juicio, importantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aclaro que he realizado esta intervención en el debate partiendo de la base de que la consideración del tema vista desde otro ángulo podría insumir más tiempo. En segundo lugar, no dudo de que esa es la intención del señor Senador Astori, porque si hubiera pensado una cosa distinta se lo hubiera manifestado directamente.

SEÑOR PASCALE.- En cuanto a los comentarios del literal c) del artículo 82 que ha efectuado el señor Senador Bouza, debo decir que él tiene absoluta razón cuando recomienda al Directorio del Banco la intervención o liquidación. A ese respecto, mi comentario es un poco más amplio ya que considero que las instancias de intervención o liquidación revisten cierta gravedad.

En este punto, creo que el Parlamento Nacional debería fijar posición tomando en cuenta la ley anterior, es decir, la Nº 16.327, en donde se recoge parte del Decreto-Ley número 15.322. En este último, en un artículo en el que se habla de las sanciones dice que las personas privadas que infrinjan las leyes serán pasibles de denuncia penal y si correspondiere se tomarán las siguientes medidas: observación, apercibimiento, multas, intervención, suspensión, revocación, etcétera. Entonces, por un lado, existe una ley vigente que recoge y reafirma la ley anterior.

Quiere decir que todas estas son potestades del Directorio del Banco Central. En este momento se está elaborando un proyecto de ley en el que, según mi opinión, debería coordinarse con esta institución para establecer si quien observa y apercibe debe seguir siendo el Directorio del Banco Central, o si ello se fija en determinados grados de sanciones, y en los demás casos sólo recomienda. Como bien señalaba el señor Senador Bouza en el proyecto de ley se toman en cuenta algunos casos. Por eso pienso que sería interesante coordinar este texto.

Pienso que la figura del Superintendente reviste mucha importancia. Cuando una persona tiene potestades tan amplias, no sé si su elección no requeriría una venia del Senado; desconozco si esto corresponde al ordenamiento jurídico nacional.

ar.1

25 x

De más está [illegible] países, un Superintendente de bancos [illegible] en la misma forma que el Directorio del Banco Central, [illegible] por el Presidente de la República en algunos casos, o mediante una venia del Senado. Pienso que la elección de una persona que ostenta un gran poder en forma unipersonal debe tener más que unanimidad, un cierto consenso político, porque debe tomar decisiones que afectan seriamente a la vida del país. Si bien es un cargo técnico, no existen neutros porque están impregnados de juicios de valor, salvo en algunas ramas del conocimiento científico.

SEÑOR ASTORI.- Los menos neutros son los que dicen que son neutros. Por otra parte, son funcionarios que desempeñan sus cargos durante mucho tiempo, por lo que no se puede improvisar sin saber el oficio.

Con respecto a la redacción de los artículos 50 y 52 --ya hemos tenido una opinión previa al discutir este tema, sobre todo, cuando compareció el contador Bensión en la legislatura pasada-- puede haber una contradicción en cuanto a quién tiene el poder sancionatorio. Me queda claro que la opinión del contador Pascale es radicar ése poder sancionatorio en el Directorio del Banco Central, en razón de la importancia que ello tiene en los grandes temas.

No sé si será fácil establecer los límites entre grandes, pequeños o intermedios; en esta materia, el contador Pascale sabe mejor que yo que pueden existir dificultades para establecer previamente la diferencia entre grandes y pequeños temas. En todo caso, comprendo su pensamiento y lo comparto.

Cuando se habla del recurso del poder sancionatorio, por momentos da la impresión de que está radicado en el Superintendente o en la Superintendencia, y por momentos parecería que allí se deja una puerta abierta para que el Superintendente proponga y el Directorio resuelva, lo cual es conceptualmente diferente.

No sé si el contador Pascale está de acuerdo en que tal vez la redacción de esta parte del articulado podría ser mejorada para evitar posibles contradicciones en la interpretación, además del hecho de modificar la línea del proyecto de ley en el sentido de radicar el poder sancionatorio en el Directorio del Banco Central.

ar.2

25x

[illegible] Senador Astori, ya que [illegible] del articulado está un [illegible] más se aclare la redacción, más problemas se van a evitar, sin perjuicio de lo cual pueden surgir algunas dificultades.

Por el literal a) del artículo 5º se autoriza "la apertura de nuevas empresas de intermediación financiera no bancarias y la de filiales o sucursales de entidades financieras extranjeras" y por el c) se aprueba "la transferencia de acciones de las empresas de intermediación financiera privadas".

De acuerdo con [illegible] texto, parecería que el Superintendente de [illegible] la transferencia y la apertura de la filial de [illegible] que recordar que en una ley anterior [illegible] Nacional, se volvió a redactar el artículo [illegible] Ley Nº 16.322, que en lo personal comparto. En la [illegible] ley se expresa que la aprobación está en manos del Poder Ejecutivo, previo dictamen del Banco Central, lo cual me parece correcto. Luego establece algo así como una segunda etapa en la que la habilitación la decide exclusivamente el Banco Central, de acuerdo con la Ley número 16.327. Reitero que, en lo personal, considero que es una ley acertada.

Por otro lado, creo que en el literal a) existiría una contradicción porque autorizaría a un banco extranjero pero no a uno nacional. Con respecto al literal c), debo decir que para mí es muy importante.

De acuerdo con nuestra experiencia, podemos decir que había tremendas exigencias para abrir una institución financiera, pero ningún contralor para su transferencia. O sea, que se hacía un gran control para abrir un Banco pero, a los tres meses, se podía vender, por ejemplo a un señor que hacía fideos y que, por lo tanto, no entendía nada sobre el tema. Así, se nos presentaron graves problemas. En consecuencia, se aprobó un decreto, actualmente en vigencia, que dice que para transferir una de esas instituciones se requiere, por lo menos, la autorización del Directorio del Banco Central. Además, se acordó que las acciones debían ser nominativas.

Por lo tanto, respecto del tema de la transferencia de acciones de un banco, o bien se sigue con el mismo régimen

ar.3

25 x

que para su aplicación, por lo menos, dicha decisión debe quedar en manos del Directorio del Banco Central. En lo que respecta al tema de la autorización de empresas, pienso que es muy correcto el artículo 6º, que es "bietápico", con una primera etapa de autorización por parte del Poder Ejecutivo y otra de habilitación cuando ya se tomaron todas las providencias del caso.

También quiero hacer referencia al artículo 53, inciso segundo, sobre los estados contables. Acá, me permitiría decir que esto puede ser mensual, trimestral, etcétera. Pero debe ser un balance y un estado de situación que cuente, sobre todo, con la apertura y la metodología señalada por la Superintendencia de Bancos. Se trata de un caso típico en que se opera con gran soltura. Aquí se pide el balance, estados de pérdidas y ganancias, pero que estén de acuerdo con la normativa establecida por el Banco Central.

Al respecto debo decir que tuvimos que crear una norma porque los Bancos publicaban balances que, en esencia, no decían nada. Entonces, los servicios de la Superintendencia de Bancos --hoy Departamento de Contralor-- redactaron un proyecto por el cual, actualmente, los Bancos deben publicar sus balances de una manera uniforme.

Ahora se daría jerarquía de ley a esta obligación. Por eso, pienso que el proyecto debería decir: "conforme a las normas que dicte, al respecto, la Superintendencia de Bancos".

SEÑOR ASTORI.- Cuando el señor contador Pascale aludió al proceso que llamó "bietápico", estrictamente ¿a qué se refirió?

SEÑOR PASCALE.- El artículo 6º de la Ley Nº 15.322, en su nueva redacción dice que las empresas comprendidas en el artículo 1º requerirán, para funcionar, autorización previa del Poder Ejecutivo, el que deberá resolver con la autorización favorable del Banco Central del Uruguay.

Esa sería una primera etapa. A partir de este momento, empieza la segunda, ya que las instituciones deberán contar, para poder instalarse, con la habilitación del Banco Central del Uruguay. Este paso tiene que ver, fundamentalmente, con todo lo administrativo.

ar.4

Se trata de todos los pasos jurídicos y financieros necesarios para poder abrir las puertas de una institución. Debemos decir que una institución puede estar autorizada, pero no llegar a habilitarse nunca.

Es lo que deseaba manifestar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo concluido el contador Pascale su intervención, debo decir que el señor Senador Astori propuso invitarlo nuevamente al próximo jueves.

En consecuencia, aprovecho esta oportunidad para invitarlo y, entonces, nos volveremos a reunir el próximo jueves a la hora 10.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Es la hora 12 y 38 minutos)

ar.5

25x